

LE PLAN SCHUMAN DEVANT LE CONSEIL ECONOMIQUE

Le 25 juillet 1951 le Conseil Economique décidait de se saisir de l'étude du traité instituant une communauté européenne du charbon et de l'acier. Le 31 juillet, la Commission des Affaires économiques était chargée par le Conseil de procéder à cette étude. La Commission créa alors un groupe de travail présidé par André Philip qui a déposé, ces derniers jours, un rapport d'information dont les conclusions sont les suivantes :

A la suite de cet examen général, il apparaît que le Plan Schuman, comme toute grande innovation, présente à la fois des avantages et un certain nombre de risques. Selon leurs opinions individuelles, les membres du Groupe de Travail sont enclins à attribuer un poids particulier, soit à certains avantages, soit à certains risques et à juger ainsi la balance générale d'une façon différente.

Le Groupe de Travail s'est attaché à analyser et définir les problèmes en renvoyant à la Commission plénière le soin de procéder à une discussion générale et de confronter les divers points de vue. Il est néanmoins apparu que, sur certains points, une opinion quasi unanime pouvait être exprimée, tandis que sur d'autres, des divergences profondes de jugement se sont manifestées entre les membres du Groupe.

Nous nous efforcerons donc de préciser successivement : A, les points de concordance ; B, les points de divergence.

A.) Il est apparu que des améliorations importantes pouvaient être apportées dans le cadre même du Traité, soit par une action unilatérale du gouvernement français, soit par une interprétation en commun du texte par les divers gouvernements sur des points où un accord général peut être aisément obtenu, car il viserait, non à défendre des intérêts nationaux particuliers mais à améliorer les institutions dans un intérêt commun.

a) Les membres du Groupe de Travail se sont trouvés d'accord pour que le Conseil Economique demande au Gouvernement français de prendre certaines initiatives, dans les domaines restant de sa compétence.

1°) Constatant, d'une part, les craintes exprimées au sujet de l'avenir, de certains travaux d'investissement indispensables, d'autre part le texte du Traité qui ne différencie pas les prêts publics des prêts privés et laisse donc intacte la possibilité de financements d'Etat lorsqu'ils sont effectués dans les conditions analogues à celles accordées aux autres industries et ce, en vue d'opérations ayant un caractère économique certain, le gouvernement français devra s'engager à poursuivre l'ensemble des travaux inscrits au programme des Houillères de France, en particulier ceux relatifs à la cokéfaction des charbons lorrains, ainsi que les travaux d'électrification de chemin de fer (ligne Valenciennes-Thionville) et de développement des voies d'eau qui apparaissent indispensables pour mettre nos industries dans une position véritablement concurrentielle.

Encore faut-il que le Parlement, au moment de la ratification, ait la certitude qu'au cours des prochaines années, ces travaux soient véritablement engagés et les ressources nécessaires garanties et que le sort des industries françaises sous le Plan Schuman ne soit pas menacé ultérieurement par la réalisation d'économies sur les programmes d'investissements.

Les engagements nécessaires devraient donc prendre la forme d'une loi de programme liant les gouvernements ultérieurs et adoptée en même temps que la ratification du Plan.

2°) Le gouvernement français devra, lors de la ratification, préciser nettement quo, quel que soit le statut politique futur de la Sarre, d'une part l'égalité entre les représentations françaises et allemandes au sein de l'Assemblée ne saurait en aucun cas être modifiée, d'autre part, les liens économiques indispensables et l'union douanière entre la Sarre et la France seraient en tout état de cause respectées.

3°) Le gouvernement français devrait préciser que l'engagement qu'il a pris d'ouvrir les territoires d'Outre-mer aux produits de la Communauté, constitue de sa part une renonciation de la métropole à certains .....

avantages qu'elle possède dans les Territoires d'Outre-mer, mais qui laisse intact le droit des Territoires intéressés de préciser les étapes et les conditions de cette ouverture du marché, et notamment leur droit de demander à l'ensemble des pays de la Communauté des avantages correspondants pour les produits dont ils sont producteurs.

4°) Le gouvernement devra, lors de l'examen de la réforme fiscale, rechercher les moyens d'alléger les charges qui grèvent normalement les entreprises françaises mises en pool et notamment la nécessité de supprimer le type d'impôt indirect, dit "en cascade" qui risque de mettre ces entreprises en difficulté sur ce marché commun.

5°) Le gouvernement devra garantir à la sidérurgie un certain allègement de ses charges financières en consolidant ses dettes à court terme et en lui assurant un taux d'intérêt analogue à ceux dont bénéficient les autres industries lourdes comme les Charbonnages et les Chemins de fer.

6°) Enfin, une action énergique devra être poursuivie afin d'obtenir, de façon définitive, la décartellisation et la déconcentration effective de l'industrie lourde allemande, afin de la placer dans les conditions de structure analogues à celles de l'industrie française.

b) Le gouvernement français devra obtenir que les gouvernements participants s'engagent à prendre les mesures suivantes, soit dès maintenant par une déclaration interprétative des négociateurs, soit ultérieurement en tant que Conseil des ministres de la Communauté.

- 1°) En ce qui concerne la Cour de Justice,
- a) soit à choisir 3 juges sur une liste de six personnalités ayant une compétence administrative et juridique, proposées par le Président de la Cour internationale de Justice de la Haye ;
  - b) soit à porter le nombre des membres de la Cour de Justice à 11,5 juges étant désignés sur une liste de 9 présentée par le Président de la Cour de Justice, par le Président du Bureau International du Travail et par le Président du G.A.T.T.

2°) En ce qui concerne le Conseil Consultatif -  
I - Dans les pays qui possèdent un Conseil Economique Consultatif, prévoir que les représentants des utilisateurs et négociants seront choisis sur une liste présentée par ledit Conseil Economique.

II - Préciser ce qui se trouve éparé dans différents articles du Traité, à savoir : que le Comité doit être consulté dans tous les cas où interviennent des décisions d'ordre général intéressant l'économie des différents pays, comme les questions relatives à la répartition, aux investissements, aux salaires, aux concentrations industrielles, etc...

III - Prévoir que les avis du Comité Consultatif seront publiés ainsi que certains débats, sur décision dudit Conseil.

3°) Préciser les moyens par lesquels la liberté de circulation, prévue pour les travailleurs qualifiés du charbon et de l'acier, sera strictement limitée aux salariés de ces deux industries.

4°) Prévoir que la Haute Autorité devra, dès sa mise en place, être invitée par le Conseil des ministres, en application de l'article 16 du Traité, à émettre un règlement d'administration publique précisant et limitant ses fonctions, un recours pouvant être introduit devant la Cour contre les décisions prises en application du règlement précité. Ce règlement pourrait notamment prévoir que :

I - la Haute Autorité prendrait l'initiative de convoquer le Comité Consultatif à la demande d'un tiers de ses membres.

II - le Conseil des ministres désignerait un représentant qui assisterait comme observateur aux délibérations de la Haute Autorité afin de provoquer aussitôt, dans les cas où il l'estimerait nécessaire, une délibération du Conseil des ministres et la mise en oeuvre des consultations réciproques prévues par le Traité.

Le Plan Schuman devant le Conseil Economique..... 3

III - la Haute Autorité définirait les conditions mises à l'autorisation des accords de spécialisation, afin de garantir que les autorisations accordées seraient maintenues pour une durée suffisante, sauf en cas d'abus de la part des intéressés ou de changement profond dans les conditions économiques ayant donné lieu à cette autorisation.

IV - la Haute Autorité définirait les conditions dans lesquelles les associations professionnelles pourront être utilisées comme relais avec délégation de certains pouvoirs d'exécution, et les conditions dans lesquelles ces associations seraient jugées avoir fait une place "satisfaisante" aux représentants des travailleurs et des utilisateurs.

V - la Haute Autorité préciserait enfin son intention de ne pas exercer elle-même les activités techniques, financières ou bancaires correspondant à ses opérations de financement et les conditions dans lesquelles ces activités pourraient être exercées par des organismes spéciaux ayant compétence soit dans les territoires des Etats membres, soit dans l'ensemble de la Communauté.

c) Le Groupe de Travail est enfin d'accord pour constater qu'il devra être envisagé, le plus rapidement possible, la possibilité d'amender la procédure d'amendement au Traité. Pour que cette procédure corresponde à une réalité, il serait souhaitable qu'elle soit fortement assouplie et, en particulier, que les majorités nécessaires pour l'adoption d'amendements soient ramenés aux 3/4 des membres pour le Conseil des ministres et aux 2/3 pour l'Assemblée.

B.) Telles sont les conclusions et propositions sur lesquelles un accord à peu près général s'est réalisé au sein du Groupe de travail.

Certains de ses membres jugent cependant ces propositions insuffisantes et un désaccord est apparu, en particulier sur une proposition du Patronat français, acceptée par certains membres du groupe de travail et à laquelle d'autres membres font des objections tant de fond que d'opportunité. Certains membres demandent des modifications, soit au Traité, soit à la Convention sur les dispositions transitoires.

a) Ils demandent des modifications au Traité sur les points suivants :

1°) L'article 65 serait transformé afin de substituer au principe de l'interdiction a priori des accords entre industriels le principe de la condamnation a posteriori des seuls accords qui se révéleraient, dans leur constitution ou dans leur pratique, contraires aux objectifs généraux du Traité. Ces membres craignent un pouvoir abusif de la Haute Autorité et lui préfèrent une action axée sur les organisations professionnelles, la Haute Autorité n'intervenant qu'après coup pour supprimer les abus constatés.

2°) Ils demandent la possibilité, pour la Cour, de juger en équité, dans le cas de préjudices subis par un Etat, un groupe d'entreprises ou une entreprise et d'assurer en équité la réparation de ces préjudices. Ils regrettent, en effet, que la rédaction actuelle de l'article 34 ne permette à la Cour de juger des faits que dans des cas très exceptionnels et ils voudraient lui voir donner le pouvoir de les préciser en toutes circonstances.

3°) Ils demandent que le gouvernement français conserve la possibilité de limiter le rythme d'exploitation des mines de fer de Lorraine afin de les protéger contre un épuisement prématuré.

4°) Ils réclament, enfin, l'introduction d'une clause de sauvegarde générale, permettant à un gouvernement de faire juger par la Cour si l'action de la Communauté compromet le niveau de l'emploi, l'expansion économique et le relèvement du niveau de vie dans son territoire, avec la possibilité, pour ce gouvernement, de prendre toutes mesures dérogatoires à l'article 4 pour faire cesser les préjudices qu'il subit.

Le Plan Schuman devant le Conseil Economique..... 4

b) Les mêmes demandent un aménagement de la Convention transitoire afin de transformer la période préparatoire en une période probatoire prolongée, suivant les modalités adoptées, avec l'accord du Conseil Economique, pour le traité d'Union douanière franco-italienne. Chaque gouvernement pourrait s'opposer à ce qu'il soit mis fin à cette période probatoire, tant que les résultats des tâches accomplies par la Haute Autorité, pendant cette période, ne lui donnent pas satisfaction, au égard aux principes généraux du Traité et aux nécessités de fonctionnement du marché commun. Cependant, pour matérialiser la volonté des gouvernements d'aboutir au marché unique, une réduction modeste, mais immédiate des droits de douane sur l'acier et le charbon serait réalisée et poursuivie progressivement au fur et à mesure des résultats obtenus en matière d'harmonisation des conditions de production.

c) D'autres membres du groupe de travail sont en désaccord sur ces propositions, essentiellement pour les raisons suivantes :

1°) La substitution d'un contrôle a posteriori au contrôle a priori risquerait d'affaiblir dangereusement les pouvoirs de la Haute Autorité vis-à-vis des associations professionnelles et de conduire à la conclusion occulte d'accords de cartels, en particulier dans la Ruhr, dont la destruction serait ensuite difficile à réaliser.

2°) Si la Cour devait juger en équité et se prononcer sur les faits économiques en toutes circonstances, elle se substituerait en fait à la Haute Autorité pour toutes les décisions importantes sans avoir la compétence économique nécessaire ; son caractère en serait entièrement transformé, et elle fonctionnerait sur le modèle d'un tribunal judiciaire, et non plus d'un Conseil d'Etat.

3°) Il semble que les craintes d'épuisement prématuré des réserves de minerai de fer soient exagérées. En tout cas, on ne pourrait pas réserver un tel pouvoir au Gouvernement français sans que d'autres pays réclament un pouvoir correspondant pour d'autres produits.

4°) Une clause de sauvegarde généralisée permettrait, non seulement à la France, mais à d'autres pays, de se retirer de la Communauté le jour où cela leur paraîtrait nécessaire pour sauvegarder leurs intérêts nationaux. Or, d'autres pays plus que nous, peuvent trouver la création de la Communauté avantageuse aujourd'hui, tout en préférant ultérieurement se réserver la possibilité de revenir à une politique strictement nationale lorsque leur force économique et politique se sera accrue.

5°) Enfin, établir une longue période probatoire à la suite de laquelle seulement la Communauté sera effectivement créée, c'est, en fait, maintenir le statu quo. La Haute Autorité reprendrait les fonctions actuelles de la section de l'acier de la Commission économique européenne de Genève avec, certes, des pouvoirs d'information accrus, mais elle serait dépourvue du pouvoir de répartition que lui donne le Traité et qui risque d'être particulièrement nécessaire dans la période de pénurie dans laquelle nous sommes entrés.

Cela consisterait, en fait, à remplacer le Plan Schuman créant une Communauté, par un accord provisoire limité et instable entre gouvernements, conservant chacun leur complète souveraineté.

Accepter le Plan Schuman, sous réserves des modifications indiquées plus haut et qui sont réalisables dans le cadre du Traité existant ou demander des modifications qui impliqueraient l'ouverture de nouvelles négociations et le recul indéfini de la création de la Communauté, telles sont les deux thèses entre lesquelles la Commission économique devra faire son choix.

Le Groupe de Travail serait heureux si la documentation qu'il a assemblée et l'analyse qu'il a tenté d'opérer des principaux problèmes pouvaient aider à définir les diverses attitudes et permettre à la Commission plénière de faire son choix en toute clarté.